

**PROTECTION OF THE INTERESTS OF THE STATE  
(THE TREASURY) IN TIMES OF CRISIS  
OCHRONA INTERESÓW PAŃSTWA (SKARBU PAŃSTWA)  
W DOBIE KRYZYSU**

**Bronisław Sitek**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi w Józefowie  
bronislaw.sitek@gmail.com

**Wincenty Bednarek**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi w Józefowie

**ABSTRACTS**

Changes caused by globalization, which are at the core of modern crisis cause a change in the role and tasks of the state. Up to now, relevant to each country, were such terms as “interest/interests of the nation”, “national interest” or “reason of state” which give way to concepts such as international interest and in Europe to the interest of the European Union. An important element of this process is leaving Renaissance concept of the nation-state formation for recognition of actually existing multinational and multicultural community. Not without significance is the indication of the existence of similar goods of an international state at the time of ancient Rome and in medieval European order. Today, it is more appropriate to use the term “interest of the Treasury”, similarly to the interest of the tax officer in ancient Rome or the treasury rulers in the Middle Ages. Treasury manages and is liable not only for the property entrusted to the Minister of the State Treasury, but also for the property remaining in the hands of state legal persons. The task of the modern state is to ensure safety in all aspects and well-being of all citizens of a particular country, including international commitments.

Zmiany globalizacyjne, będące u podstaw współczesnego kryzysu przemian powodują zmianę roli i zadań państwa. Dotychczas istotne

dla każdego państwa takie pojęcia jak: „interes/y narodu”, „interes państwa” czy „racja stanu” ustępują miejsca pojęciom „interes międzynarodowy”, w Europie zaś „interes Unii Europejskiej”. Ważnym elementem tego procesu jest odejście od renesansowej koncepcji tworzenia państwa narodowego na rzecz uznania faktycznie istniejącej od dawna wspólnoty wielonarodowej i wielokulturowej. Nie bez znaczenia jest wskazanie na istnienie podobnych towarów państwowych o charakterze międzynarodowym w czasach antycznego Rzymu i średniowiecznego porządku europejskiego. Współcześnie właściwsze jest używanie określenia „interes Skarbu Państwa”, na wzór interesu fiskusa w starożytnym Rzymie czy też skarbcza władcy w średniowieczu. Skarb Państwa zarządza bowiem nie tylko mieniem powierzonym Ministrowi Skarbu Państwa, ale również mieniem pozostającym we władaniu państwowych osób prawnych, a także ponosi za nie odpowiedzialność. Zadaniem współczesnego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa we wszystkich wymiarach oraz dobrobytu wszystkim obywatelom danego państwa, z uwzględnieniem międzynarodowych zobowiązań.

#### KEY WORDS:

*state, crisis, property of the State Treasury, legal protection of the state property Skarb Państwa, kryzys, mienie Skarbu Państwa, prawna ochrona mienia państwowego*

#### WPROWADZENIE

Pojęcie „interes państwa” należy do pojęć niedookreślonych, typowych dla języka politologicznego i konstytucyjnego. Występuje ono w licznych aktach prawnych, orzecznictwie oraz piśmiennictwie. Jest immanentnie powiązane z pojęciem „racja stanu” i interesem czy interesami narodowymi. Pojęcia te chociaż są samodzielными zbiorami wydzielonych przedmiotowo treści, to jednak w wielu obszarach zachodzą treściowo na siebie. Samo pojęcie interes państwa posiada duże zabarwienie polityczne, z tłem obejmującym prawa i interesy majątkowe Skarbu Państwa (SP).

Nieco szerszego wyjaśnienia potrzebuje związek pojęcia „interes państwa” z pojęciem „interes narodowy”. Według Domańskiego interesem narodowym jest wartość lub stan obiektywny, w którym zbiegają się interesy większości Polaków (Domański 2004, s. 7). Stąd właściwsze wydaje się używanie pojęcia „interesy narodowe” aniżeli „interes narodowy”. Według

Domańskiego w interesie większości Polaków leży obrona granic państwa, porządku publicznego, wysoki poziom dochodu narodowego, budowa autostrad, finansowanie szkolnictwa czy wspieranie rozwoju gospodarczego. Można oczywiście wyliczyć inne jeszcze interesy narodowe. Warto zwrócić uwagę na fakt, że definicja Domańskiego została sformułowana w 2004 r., a więc w okresie, kiedy Polska przystępowała do Unii Europejskiej. Wówczas nadal dominowała koncepcja silnego państwa mającego chronić obywateli mających polskie obywatelstwo. Obecnie zaś pozycja państwa ulega stopniowemu osłabieniu na rzecz UE i ochrony jej obywateli.

Stąd pojęcie „interes narodowy” nie wydaje się właściwe ze względu na odejście od koncepcji państwa jednonarodowego czy monokulturowego. Wraz ze wzrostem i utrwalaniem się wartości demokratycznych stopniowo uznaje się wielokulturowość państw, a w konsekwencji i wolności do migracji ludzi. W tej optyce coraz trudniej jest mówić o narodzie wyrosłym na wspólnych języku, religii czy nawet historii. Raczej należy mówić o państwie, które wykonuje funkcje władcze nad obywatelami zamieszkującymi na jego terytorium, z uwzględnieniem odrębności kulturowej różnych wspólnot i dążącego do zapewnienia zamieszkałym na jego terytorium dobrobytu, bezpieczeństwa i samorealizacji również w zakresie zachowania własnej tożsamości poszczególnych grup społecznych (Krajewski 2012, s. 15 i nast.).

Faktyczna wielokulturowość państw, a w konsekwencji i UE, determinuje redefinicję pojęcia „interes państwa”. W perspektywie zachodzących zmian należy raczej mówić o interesie państwa, który powinien być wypadkową interesu wszystkich grup społecznych. Z tego też powodu coraz częściej mówi się o interesie państwa jako takiego, nie zaś konkretnego narodu. Taka zmiana daje się zauważyć nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach europejskich, zwłaszcza takich jak Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Holandia, Belgia, Włochy i Hiszpania, gdzie rodzi się lub odkrywa na nowo wielokulturowość i wielonarodowość społeczeństwa.

Zmiany globalizacyjne, tworzą nowe niepokoje, które niewątpliwie można nazwać czasem kryzysu, ale dostrzeganego w wielu wymiarach, nie tylko ekonomicznym, ale również kulturowym, demograficznym, prawnym czy politycznym. Dotychczasowa wszechstronna ochrona jednostki przez państwo przemija. Jednostka musi coraz bardziej uświadamiać sobie konieczność walki o siebie, niezależenie od miejsca, w którym się znajduje. To wymaga większej wiedzy i wysiłku, dlatego w wielu dokumentach unijnych jest mowa o budowaniu społeczeństwa wiedzy. Zmienia się też poj-

mowanie państwa i jego rola. Organiczne są coraz bardziej obszary dotychczas rezerwowane dla państwa.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba określenia obszaru działania państwa w nowej rzeczywistości, którą można nazwać kryzysową właśnie ze względu na zachodzące zmiany na arenie międzynarodowej (Krajewski 2011, s. 394 i nast.).

### INTERES PAŃSTWA W ROZWOJU HISTORYCZNYM

Wielonarodowość połączona wielokulturowością miała miejsce również w przeszłości, tj. w starożytności i w średniowieczu. W antycznym Rzymie, począwszy od wojen punickich (ok. 240 r. przed Chr.), do Rzymu sprowadzali się przedstawiciele różnych narodowości, szukający lepszych warunków do życia, ale przede wszystkim handlu. Rzym jako militarne, a jednocześnie handlowe centrum ówczesnego świata bardzo szybko stał się mieszkanką różnych kultur ze sobą współistniejących. Już za czasów Augusta samo miasto Rzym liczyło ponad milion mieszkańców pochodzących z różnych stron świata (peregrines), tylko nieliczni byli pełnoprawnymi obywatelami Rzymu (cives Romanorum). Dlatego Oktawian rozpoczął budowanie nowego porządku społecznego określanego w pierw pax Augusta, a po jego śmierci pax Romana, mającego zapewnić bezpieczeństwo wszystkim mieszkańcom imperium (Sitek 2000, s. 185–201). Taki ład państwowy pozwolił na zbudowanie tożsamości rzymskiej, z jednoczesnym zachowaniem tożsamości poszczególnych grup narodowościowych.

Cechą charakterystyczną tego porządku było zapewnienie równowagi społecznej pomiędzy różnymi grupami kulturowymi. Działania państwa były skoncentrowane na obronie jego interesów. W dobie republiki określano go jako aerarium populi Romani, a w okresie cesarstwa stosowano pojęcie fiscus. W obu przypadkach chodziło zasadniczo o zapewnienie systematycznego dopływu do kasy publicznej odpowiednich środków finansowych na pokrycie bieżących potrzeb państwa, takich jak: utrzymanie i uzbrojenie armii, służb porządkowych, budowa dróg, akweduktów, organizowanie imprez publicznych, w tym religijnych. Wszystkie te obszary uważane były za ważne dla bezpieczeństwa państwa. Cesarze zasadniczo nie wtrącali się do kwestii wewnątrznarodowościowych.

Drugim okresem wielonarodowości było średniowiecze. Okres ten został negatywnie oceniony przez twórców oświecenia i rewolucji francuskiej. Współcześnie ocena ta powielana jest przez wielu myślicieli, poli-

tyków, pisarzy, dziennikarzy, a jej echo odnajduje się nawet w treści podręczników szkolnych. Tymczasem średniowiecze było okresem dominacji chrześcijaństwa, ale w społeczeństwie wielonarodowym i w gruncie rzeczy wielokulturowym. Zasadniczo to religia chrześcijańska dostosowywała się do lokalnych kultur na Zachodzie i Wschodzie Europy, owocem czego są istniejące do dzisiaj różne ryty liturgiczne, m.in. ryt mediolański. Europa średniowieczna to okres bez stałych granic państwowych. Całe życie koncentrowało się w miastach (zmkach) lub wokół nich. Dlatego też w średniowieczu, poza chłopem pańszczyźnianym, przywiązany prawnie do ziemi, wielu przemieszczało się po Europie dość swobodnie. Celem podróży była nauka, handel czy po prostu poszukiwanie lepszego miejsca do życia. Udało się stworzyć na kilka wieków obszar bezpieczeństwa i dość dużej prosperity pomimo wielu wewnętrznych sporów i licznych wojen religijnych, w tym zagrożeń islamizacją Europy.

Etap dość dużej i swobodnej średniowiecznej migracji zakończył się wraz z rodzącą renesansową koncepcją państwa narodowego oraz późniejszych nurtów myśli nacjonalistycznej, rasistowskiej, komunistycznej i faszystowskiej. Jean Bodin wprowadził pojęcie „racji stanu”, które stało się jądrem koncepcji suwerenności władcy i w konsekwencji państwa (Izdebski 1995, s. 92). Racja stanu była rozumiana jako nadrzędny interes danego państwa, który wymaga realizacji wewnątrz, jak na zewnątrz, niezależnie od ograniczeń prawnych, moralnych, politycznych czy ekonomicznych. Pojęcie racji stanu jest zatem węższe aniżeli interes państwa czy interes narodowy (Antoszewski, Herbut 2002); (Borukowicz 1996). Pojęcie to ma dość duży ładunek treści politycznych i często jego zawartość treściowa jest zakreślana programem politycznym partii rządzącej. Stąd też racja stanu jest zmienna i wdrażana z całą stanowczością.

### INTERES PAŃSTWA A INTERES SKARBU PAŃSTWA

Wobec wyników analizy treściowej pojęć „interes narodowy”, „interes państwa” i „racja stanu”, przeprowadzonej w pkt. 1. niniejszego opracowania, najbardziej właściwe wydaje się posługiwanie terminem „interes Skarbu Państwa” w korelacji z ustawowym rozumieniem pojęcia „interes państwa”. Pojęcie „interes państwa” należy do pojęć o bardzo szerokim przedmiotowym i podmiotowym znaczeniu. W art. 5. ust. 1. i 2. Ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (DzU z 1997 r. nr 114. poz. 740.) ustawodawca wyliczył cztery ważne obszary, w których ucieleśniony jest interes państwa. Są to następujące obszary:

- obronność, np. zakłady produkcji specjalnej oraz zakłady naukowo-badawcze lub konstrukcyjne, zakłady remontujące, produkujące uzbrojenie lub sprzęt wojskowy, magazyny rezerwy strategicznej;
- interes gospodarczy państwa, np. zakłady zajmujące się wydobywaniem surowców strategicznych dla kraju, porty morskie i lotnicze, banki i przedsiębiorstwa wytwarzające, przechowujące i transportujące wartości pieniężne;
- bezpieczeństwo publiczne, np. zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie wobec funkcjonowania aglomeracji miejskich (elektrownie, elektrociepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków), zakłady posiadające materiały jądrowe, toksyczne, odorujące, wybuchowe lub chemiczne o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej, rurociągi paliwowe, linie energetyczne i telekomunikacyjne, zapory i śluzy wodne;
- inne ważne interesy państwa, np. zakłady o unikalnej produkcji gospodarczej, obiekty i urządzenia telekomunikacyjne, pocztowe, telewizyjne i radiowe, muzea czy inne obiekty, w których zgromadzone są dobra kultury narodowej, zwłaszcza archiwa.

Interes państwa określany od strony podmiotowej obejmuje wyeliminowanie wszelkich zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi. Zgodnie jednak z art. 5. Konstytucji RP (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483.) oraz założeniami Strategii Zrównoważonego Rozwoju Polski do roku 2025 w interesie państwa jest również ochrona środowiska naturalnego jako podstawowego miejsca egzystencji człowieka.

Z kolei w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 12 lutego 2013 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa (DzU z 2013 r. poz. 233.) został określony tryb postępowania w sprawie oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa w doniesieniu do realizacji zamówień publicznych w obszarze wojskowości (§ 1.). Do dokonania tej oceny zobligowany jest minister kierujący działem administracji rządowej, któremu dana jednostka organizacyjna podlega, lub jest przez niego nadzorowana (§ 2.).

Interes państwa, biorąc pod uwagę nieostrość treści tego pojęcia, rzeczywiście realizowany jest dopiero w ramach wyraźnie zdefiniowanego przedmiotowo i podmiotowo interesu Skarbu Państwa, ze wskazaniem na jednostki zobligowane do jego ochrony. Skarb Państwa jest bowiem in-

stytucją występującą w stosunkach cywilnoprawnych jako podmiot praw i obowiązków dotyczących części mienia ogólnonarodowego, która nie została przekazana w zarząd innym państwowym osobom prawnym, np. uczelniom wyższym.

Stosunek Skarbu Państwa do własności i innych praw majątkowych będących we władaniu państwowych osób prawnych został uregulowany w art. 44 k.c., gdzie w § 1. stwierdzono, że Własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Podobne regulacje znajdują się w art. 57. Ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z 1997 r. nr 115 poz. 741.). Skarb Państwa pozostaje zatem podmiotem własności i innych praw majątkowych w sensie ekonomicznym w odniesieniu do mienia pozostającego we władaniu prawnym państwowych osób prawnych (Legalis 430944). Osoby te posiadają osobowość prawną i są uprawnione do dysponowania mieniem państwowym jako właściciele.

Skarb Państwa nie tylko zarządza powierzonym sobie majątkiem, ale również ponosi odpowiedzialność z tytułu powstałych szkód spowodowanych działaniem jednostek i zakładów budżetowych, np. jednoosobowych spółek SP, spółek, fundacji czy funduszy powierniczych z udziałem większościowym SP. Odpowiedzialność ta wynika m.in. z zaciągania lub gwarantowania kredytów międzynarodowych.

Według art. 218. Konstytucji RP z 1997 r. Organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa. Ustawodawca nie wydał w konsekwencji ustawy, lecz dokonał nowelizacji istniejącej, a mianowicie Ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (u.z.w.u.S.P.) (DzU z 1996 r. nr 106 poz. 493.), której jednolity tekst został opublikowany w 2012 r. (DzU z 2012 r. poz. 1224.). Z kolei zasada organizacji SP i jego kompetencji została określona w Ustawie z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU z 1997 nr 141, poz. 953., tekst jednolity DzU z 2013 r. poz. 743.).

Konstytucja nie definiuje pojęcia SP, stąd też należy przyjąć założenie, że ustawodawca przyjął definicję SP istniejącą w orzecznictwie oraz doktrynie. SP zatem staje się desygnatem pojęcia „interes państwa”, ale bardziej sprecyzowanym i istniejącym w świecie realnym. SP sprawuje władztwo państwowe, a jednocześnie występuje jako podmiot w obrocie cywilnoprawnym, zwłaszcza gospodarczym. W tym ostatnim wymiarze staje się, tak jak wszystkie podmioty występujące w obrocie gospodarczym, zarów-

no w wymiarze prawa, obowiązków, jak i odpowiedzialności (Banaszek, 2012, s. 1055.).

W wymiarze władczym, stosownie do art. 2. (u.z.w.u.S.P.) jednostką odpowiedzialną za majątek SP jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Do jego zadań należy przedkładanie Radzie Ministrów i Sejmowi corocznego sprawozdania o stanie mienia SP wraz z oceną skutków ekonomicznych, finansowych i społecznych prywatyzacji. MSP prowadzi zbiorczą ewidencję majątku SP oraz wykaz państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień z praw majątkowych SP lub do działania w imieniu SP. Jednostki te są nazywane jako *statio fisci*. Jednostki te występują w podwójnej roli, najpierw jako organy państwowe wykonujące funkcje władcze, a również jako organy osoby prawnej, którą reprezentują w obrocie cywilnoprawnym (Legalis 3368579).

Mieniem SP może zarządzać wojewoda. Uprawnienia wojewody wynikają z art. 7. (u.z.w.u.S.P.) i obejmują gospodarowanie mieniem pozostałym po przedsiębiorstwach państwowych, w postępowaniach upadłościowych, gdzie wierzycielem jest SP, mieniem pochodzącym z darowizn i spadków danych na rzecz SP.

W wymiarze cywilistycznym pozycję SP wyznacza art. 34. k.c., (DzU z 1964 r. nr 16, poz. 93.), według którego Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. SP może zatem podejmować działania m.in. o charakterze gospodarczym, np. zaciąganie kredytów, za które ponosi odpowiedzialność, czy łączenie i podział spółek SP (Kosikowski, 1992, s. 31 i nast.). Podstawową jednak funkcją Skarbu Państwa jest zarządzanie mieniem mu powierzonym (Kosikowski, Ruśtkowski 2008, s. 252.).

#### **OCHRONA INTERESU SKARBU PAŃSTWA – ZAKRES PRZEDMIOTOWY I PODMIOTOWY**

Interes Skarbu Państwa podlega ochronie, przede wszystkim prawnej. Nie mniej można mówić o ochronie politycznej, ten jednak rodzaj ochrony leży poza obszarem naszego zainteresowania. Z ochroną prawną wiąże się ochrona instytucjonalna. Podstawowym organem chroniącym interes SP jest minister SP. W świetle art. 25. ust. 1., 2. i 3. (u.z.w.u.S.P.) MSP może inicjować politykę państwa w niektórych obszarach, zwłaszcza w zakre-

sie komercjalizacji i prywatyzacji, przekształceń własnościowych mienia komunalnego, prowadzenia inwestycji na rynku kapitałowym w ramach procesów prywatyzacyjnych. Najważniejsze jednak jest to, że MSP ma za zadanie nie tylko reprezentowanie interesów SP, ale również ich ochronę.

MSP, chociaż posiada departament prawny, samo jednak rzadko prowadzi postępowania sądowe czy inne czynności mające na celu ochronę tego interesu SP. W sprawach cywilnych jednostką odpowiedzialną za jego ochronę jest Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (PGSP). Poza strefą zainteresowania przedmiotowego niniejszego opracowania leży ochrona interesów SP przed nadużyciami, czym zajmuje się prokuratura oraz organy ścigania.

Podstawowym organem, zadaniem którego jest ochrona SP, jest Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (PGSP), organ powołany do życia na podstawie Ustawy z 8 lipca 2005 o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (DzU z 2005 r. nr 169 poz. 1417., tekst jednolity z 18 lipca 2013 r. DzU z 2013 r. poz. 1150) (u.p.g.s.p.). PGSP jest państwową jednostką organizacyjną, funkcjonującą poza służbą cywilną. Nie ma też umocowania konstytucyjnego. Zgodnie z art. 25. ust. 3a u.d.r. oraz art. 1. ust. 3. u.p.g.s.p. nadzór nad PGSP sprawuje Minister Skarbu Państwa. PGSP swoją działalność rozpoczęła w marcu 2006 r. PGSP nie jest jednostką Skarbu Państwa (*statio fisci*), stąd też nie może być stroną w postępowaniach cywilnych.

Cel utworzenia PGSP został określony przez ustawodawcę w art. 1. u.p.g.s.p., że: W celu zapewnienia ochrony prawnej praw i interesów Skarbu Państwa tworzy się Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, zwaną dalej „Prokuratorią Generalną. PGSP jest zatem wyspecjalizowaną jednostką o charakterze kancelarii prawnej SP. Zatrudnieni są w niej radcy prawni oraz asystenci posiadający wysokie kwalifikacje zawodowe i etyczne. To oni gwarantują skuteczność ochrony praw i interesów majątkowych SP (Dziurda, 2005).

Działania PGSP polegają na zastępstwie procesowym SP przez sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi oraz trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych, w których stroną jest Polska (art. 4. ust. 2. i 3. u.p.g.s.p.). Zastępstwo procesowe PGSP w niektórych sprawach jest fakultatywne, w innych zaś obowiązkowe. Obowiązkowe zastępstwo procesowe PGSP jest przed Sądem Najwyższym (SN) (art. 4. ust. 1.1 u.p.g.s.p.), chyba że prowadzenie sprawy lub grupy spraw zostanie przekazane podmiotowi reprezentującemu SP. W tym przypadku, ten właśnie podmiot prowadzi również sprawę przed

SN (art. 8b ust. 5 u.p.g.s.p.) (Pietrzkowski 2006, s. 3 i nast.).

Poza obowiązkowym zastępstwem procesowym przed SN zastępstwo PGSP jest obowiązkowe w (art. 8. ust. 1 u.p.g.s.p.):

- w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy,
- w sprawach o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, o stwierdzenie zasiedzenia, gdy wartość przedmiotu sporu przekracza 1 mln zł. Obowiązek zastępstwa procesowego nie ustaje mimo obniżenia się w toku sprawy wartości przedmiotu sprawy do kwoty poniżej 1 mln zł (art. 8. ust. 1. pkt 3. u.p.g.s.p.).
- w sprawach rozpoznawanych przez sądy polubowne, niezależenie od tego, czy postępowanie toczy się na terytorium RP, czy poza jej granicami, lub nie jest oznaczone.

Poza zastępstwem procesowym PGSP może wydawać opinie prawne (art. 4. ust. 4. u.p.g.s.p.) lub opiniować projekty aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów SP (art. 4. ust. 5. u.p.g.s.p.). Ponadto PGSP może zostać wyznaczona do reprezentowania Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (TK) (art. 4. ust. 5. pkt 3. u.p.g.s.p.). W tym ostatnim przypadku jest to niezwykle ważne zadanie, orzeczenia TK mogą bowiem pociągać za sobą nowe roszczenia osób fizycznych i prawnych, w tym zagranicznych, a w konsekwencji procesy skierowane przeciwko SP. W przypadku ich przegrania może to rodzić znaczne konsekwencje dla finansów publicznych.

PGSP może z urzędu lub na wniosek podmiotu reprezentującego SP przejąć zastępstwo procesowe SP w każdej sprawie, ilekroć wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów majątkowych SP. Przejęcie to może dokonać się na każdym etapie postępowania (art. 8a ust. 1. u.p.g.s.p.). Stanowisko PGSP w przedmiocie przejęcia jest wiążące (art. 8a ust. 2. u.p.g.s.p.).

W przypadku, gdy w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne lub potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie sądów, PGSP może dokonać przekazania prowadzenia sprawy lub grupy spraw podmiotowi reprezentującemu SP (art. 8b ust. 1. u.p.g.s.p.). Przekazanie to może być dokonane przed wszczęciem lub w każdym stadium postępowania (art. 8b ust. 2. u.p.g.s.p.) (Podleś 2009, s. 399 i nast.).

## KRYZYS A INTERES PAŃSTWA (SKARBU PAŃSTWA)

Pojęcie „kryzys” wywodzi się od greckiego słowa κρίσις „krisis”, które jest wieloznaczne. Może oznaczać oddzielenie, odróżnienie, sąd, ocenę, pogląd, proces, dysputę o czymś, wynik, rezultat, a w końcu nagłą zmianę, punkt zwrotny (Jurewicz 2000, s. 557.). Współcześnie pojęcie „kryzys” najczęściej stosowane jest na oznaczenie długotrwałej depresji gospodarczej, wywołanej takimi czynnikami jak: nagły wzrost lub spadek populacji, załamanie się rynku bankowego, spadek produkcji lub jej nadmiar, nieuczciwa konkurencja rynków itp. Kryzys jednak może występować również w innych pozaekonomicznych obszarach, stąd mówi się np. o kryzysie wartości, kryzysie społecznym, politycznym, a nawet o kryzysie państwa.

Kryzys niesie ze sobą rozliczne zagrożenia i ryzyka, które stają się namacalnym dowodem jego istnienia. Do takich zagrożeń należy zaliczyć: wzrost bezrobocia, biedy, patologii społecznych, wzrost długu publicznego, inflację czy w końcu brak stabilności politycznej w kraju. Zagrożenia te i ryzyko ich występowania na szerszą skalę rodzą poważane zagrożenie dla interesu państwa rozumianego jako interes Skarbu Państwa.

Sprawne zarządzanie państwem, a zwłaszcza mieniem SP, wymaga powołania do istnienia wielu instytucji państwowych, zadaniem których jest wykonywanie funkcji zarządczych, kontrolnych i nadzorczych. Działają one w formie organów naczelnych i centralnych państwa, ale przede wszystkim jako służby, inspekcje i agencje specjalizujące się w takim obszarze. W tym ostatnim przypadku chodzi o agencje wykonujące zadania z zakresu wywiadu, kontrwywiadu.

Każdy kryzys, a zwłaszcza gospodarczy, wymaga podejmowania przez rządzących licznych, często niepopularnych decyzji, zmierzających do naprawy stanu rzeczy. Jednym z takich działań jest wprowadzenie mechanizmów oszczędzania, zwłaszcza w sferze publicznej. W tym celu dokonuje się korekty budżetów, tnąc wydatki niekonieczne w danym momencie. Zamraża się również wynagrodzenia w sferze budżetowej. W mediach często prowadzona jest ożywiona dyskusja nad kierunkami wdrażanych oszczędności oraz nad ich zasadnością i celowością.

Podejmowane dyskusje na temat ograniczenia wydatków publicznych w kontekście kryzysu gospodarczego dotyczą też likwidacji niektórych jednostek administracji centralnej państwa. Wśród nich zdarza się wymieniać Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, której zadania mogłyby przejąć prywatne kancelarie prawne. Taka propozycja wymaga chwili zastanowie-



nia się i wskazania na uwarunkowania determinujące konieczność dalszego istnienia PGSP, niezbędną do ochrony interesu Skarbu Państwa, również, a może przede wszystkim, w dobie kryzysu gospodarczego i moralnego.

Budżet PGSP wynosi niewiele ponad 31 mln zł. W porównaniu z innymi jednostkami budżetowymi, jak np. policją czy wojskiem, jest to kwota stosunkowo niewielka. Jednak wartość roszczeń skierowanych przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne przeciwko SP, a wynikających ze spraw wszczętych i prowadzonych przez radców Prokuraturii w 2012 r., wyniosła 8 877 585 753,72 zł, 334 354 \$ i 80 895 923,13 euro. W sumie jest to ponad 9 miliardów złotych. Skuteczność Prokuraturii jest niezwykle wysoka, w 2012 r. przegrała bowiem tylko ok. 5% spraw na kwotę 400 623 252,76 zł i 19 730 083,56 euro. W dolarach nie zasądzono. W sumie jest to ok. 480 milionów złotych.

Powyższe zestawienie roszczeń i kosztów funkcjonowania jednej z instytucji chroniących interes SP wskazuje na konieczność większego wsparcia instytucji zajmujących się jego ochroną, i to nie tylko PGSP. Poczynione nakłady na lepszą organizację i sprawniejsze ich funkcjonowanie dają większą efektywność ochrony interesu SP, tak ważnego dla interesu narodowego (czytaj: wszystkich grup narodowościowych), interesu państwa, a w końcu interesu SP. Efektywna ochrona pozwala na lepszą i pełniejszą ochronę polskiej racji stanu na arenie międzynarodowej.

## WNIOSKI

Dynamika zmian zachodzących we współczesnym świecie odbija swoje piętno również na roli i zadaniach państwa, które stało się elementem tworzenia nowego ładu światowego. Dotychczas istotne dla każdego państwa takie pojęcia jak: „interes/y narodu”, „interes państwa” czy „racja stanu” ustępują miejsca pojęciom „interes międzynarodowy”, w Europie zaś „interes Unii Europejskiej”. Ważnym elementem tego procesu jest odejście od renesansowej koncepcji tworzenia państwa narodowego na rzecz uznania faktycznie istniejącej od dawna wspólnoty wielonarodowej i wielokulturowej. Nie bez znaczenia jest wskazanie na istnienie podobnych towarów państwowych o charakterze międzynarodowym w czasach antycznego Rzymu i średniowiecznego porządku europejskiego.

Współcześnie właściwsze jest używanie określenia „interes Skarbu Państwa”, na wzór interesu fiskusa w starożytnym Rzymie czy też skarbcza władcy w średniowieczu. Skarb Państwa zarządza bowiem nie tylko

mieniem powierzonym Ministrowi Skarbu Państwa, lecz także mieniem pozostającym we władaniu państwowych osób prawnych i ponosi za nie odpowiedzialność. Zadaniem współczesnego państwa jest bowiem zapewnienie bezpieczeństwa we wszystkich wymiarach oraz dobrobytu wszystkim obywatelom danego państwa, z uwzględnieniem międzynarodowych zobowiązań.

Interes Skarbu Państwa wymaga należytej zatem ochrony politycznej, ale przede wszystkim prawnej. Instytucją powołaną do cywilnoprawnej ochrony w Polsce jest Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, zadaniem której jest obrona prawa i innych interesów majątkowych przed sądami powszechnymi oraz sądami i trybunałami międzynarodowymi. Niezwykle wysoka skuteczność tej obrony, sięgająca prawie 95% wygranych spraw, pozwala na pozytywną ocenę roli i dotychczasowej działalności tej instytucji. Konieczna jednak wydaje się również ochrona polityczna interesów Skarbu Państwa. Ale ta kwestia powinna być przedmiotem odrębnych rozważań.

## REFERENCES

- Antoszewski A., Herbut R. (red.) (2002). *Leksykon politologii*, Wrocław: Wydawnictwo Atla 2.
- Banaszek B., (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2., Warszawa: C.H. Beck.
- Bankowicz M., (red.) (1996). *Słownik polityki*, Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Domański H., (2004). *Racja stanu a interesy narodu*, Nauka, nr 3, s. 7–25. Tekst znajduje się na: [http://www.pan.poznan.pl/nauki/N\\_306\\_01\\_Domanski.pdf](http://www.pan.poznan.pl/nauki/N_306_01_Domanski.pdf) [odczyt: 2013-10-30].
- Dziurda M., (2005). *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków: „Zakamycze”.
- Izdebski H., (1995). *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa: C.H. Beck.
- Jurewicz O., (oprac.) (2000). *Słownik grecko-polski A–K, tom 1.*, Warszawa: PWN.
- Kosikowski C., (1992). *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, PiP z. 12., s. 31 n.
- Kosikowski C., Ruśtkowski E., (red.) (2008). *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Krajewski P., (2011). Cultural Values in Times of Globalization, [w:] B. Sitek, J. Szczerbowski, A. Bauknecht, G. Dammacco (red.), Human rights, Spiritual Values and Global Economy, Ecko House Publishing, South Jordan USA, s. 394–398.
- Krajewski P., (2012). Sprawiedliwość i odpowiedzialność jako podstawa zrównoważonego rozwoju – przypadek międzynarodowego prawa ochrony środowiska, [w:] Problemy Ekorozwoju, nr 1, s.15–31.
- Pietrzkowski H., (2006). Zastępstwo procesowe wykonywane przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, PS nr 5, s. 3 i nast.
- Podleś M., (2009). Reprezentacja Skarbu Państwa w procesach cywilnych z udziałem Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane, [w:] Prace z prawa cywilnego. Dla uczczenia pamięci Profesora Jana Kosika (red. P. Machnikowski), AUWr Prawo, nr 308, s. 399–415.
- Sitek B., (2000). Novus ordo rerum Augusta. Pierwsza próba zjednoczenia Europy, [w:] Materiały Pokonferencyjne I-go Forum Unii Walutowej. Unia Walutowa a przyszłość Polski i krajów Europy Środkowowschodniej, UWM/WPiA Olsztyn, s. 185–201.

**THE ROLE OF THE POLICE TO ENSURE THE SAFETY OF  
PUBLIC MEETINGS**

**ROLA POLICJI W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA  
ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH**

**Jarosław Struniawski**

dr, podinspektor Policji

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

j.struniawski@wspol.edu.pl

**Mariusz Nepelski**

dr, nadkomisarz Policji

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

m.nepelski@wspol.edu.pl

**ABSTRACTS**

Among the crises currently a key role in creating public safety hazards associated with broadly defined terrorism, natural disasters, technical failures, but also in terms of a typical police, mass events associated with high-risk and public gatherings and celebrations at high risk. Unfortunately, these situations are related to the collective public disturbance caused by the participants. The challenge for the police is to ensure the protection of public order. The specificity of the security police public meetings (which after 1989 are due mainly economic) determines that the action must demonstrate not only the effectiveness, but also respect for civil rights and strive for a high level of social acceptance.

Spośród sytuacji kryzysowych obecnie najważniejsze dla bezpieczeństwa publicznego są zagrożenia związane z szeroko rozumianym terroryzmem, katastrofami naturalnymi, awariami technicznymi, ale także w ujęciu typowo policyjnym, z imprezami masowymi o podwyższonym ryzyku oraz zgromadzeniami i uroczystościami publicznymi wysokiego ryzyka. Niestety, z powyższymi sytuacjami związane są zbiorowe zakłócenia porządku publicznego wywoływane przez ich uczestników. Wyzwaniem dla Policji jest zapewnienie ochrony porządku pu-